V L A A M S P A R L E M E N T

stuk **41-A** (2009-2010) – Nr. 5
ingediend op 8 juni 2010 (2009-2010)

Vlaamse Ombudsdienst

Jaarverslag 2009

Gedachtewisseling

Verslag

namens de Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen
uitgebracht door de heer Jos De Meyer

(Hoofdstuk 6 – Onderwijs)

verzendcode: PAR

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Boudewijn Bouckaert.

Vaste leden:
de heer Jos De Meyer, de dames Veerle Heeren, Kathleen Helsen, Sabine Poleyn;
de dames Katleen Martens, An Michiels, Gerda Van Steenberge;
de dames Irina De Knop, Marleen Vanderpoorten;
de dames Kathleen Deckx, Fatma Pehlivan;
mevrouw Vera Celis, de heer Kris Van Dijck;
de heer Boudewijn Bouckaert;
mevrouw Elisabeth Meuleman.

Plaatsvervangers:
de heren Paul Delva, Jan Durnez, de dames Cindy Franssen, Katrien Schryvers;
de heren Erik Arckens, Frank Creyelman, Chris Janssens;
de dames Ann Brusseel, Fientje Moerman;
mevrouw Mia De Vits, de heer Chokri Mahassine;
mevrouw Danielle Godderis-T'Jonck, de heer Willy Segers;
de heer Jurgen Verstrepen;
mevrouw Mieke Vogels.

Stukken in het dossier:
41-A (2009-2010) – Nr. 1: Jaarverslag Vlaamse Ombudsdienst
– Nr. 2 t.e.m. 4: Verslagen over gedachtewisseling

De Commissie voor Onderwijs en Gelijke Kansen had op 29 april 2010 met de heer Nan Van Zutphen, Vlaams ombudsman ad interim, en de heer Chris Nestor, onderzoeker, een gedachtewisseling over het jaarverslag 2009 van de Vlaamse Ombudsdienst, voor wat het aspect Onderwijs (hoofdstuk 6) betreft.

1. Voorafgaande opmerking van een lid

Mevrouw *Gerda Van Steenberge* uit haar ongenoegen over de povere aanwezigheid van commissieleden bij de voorstelling van het jaarverslag van de ombudsdienst. De *voorzitter* deelt haar mening. Hij merkt op dat de selectieprocedure voor een nieuwe Vlaamse ombudsman is opgestart en dat de heer Nan Van Zutphen als ombudsman ad interim toelichting zal verstrekken.

2. Toelichting door de heer Nan Van Zutphen, Vlaams ombudsman ad interim, en de heer Chris Nestor, onderzoeker

2.1. Algemeen klachtenbeeld

De heer *Nan Van Zutphen* wijst op het belang van wat de ombudsdienst aan gegevens en informatie verzamelt. Er wordt ook bijgehouden hoe de klachten de dienst bereiken. Voor 2009 valt er inzake onderwijs niets opmerkelijks te melden qua cijfers. Er zijn algemeen wel meer klachten binnengekomen dan normaal, maar de ombudsman onderstreept dat dat cijfer gerelativeerd moet worden. Slechts enkele mensen formuleren klachten, stelt de heer Van Zutphen, al wordt de drempel zo laag mogelijk gehouden. Daarom wil hij geen nadruk leggen op aantallen.

Als algemene inleiding stelt hij dat elke Vlaamse overheidsdienst ook de eerstelijnsklachten die binnenlopen ook goed moet registreren en rapporteren. Het Departement Onderwijs en Vorming doet dat uitstekend, met een zeer verzorgd rapport. Enige kritiek op het rapport is dat het aantal geregistreerde klachten, behalve voor de studietoelagen, lager ligt dan wat de ombudsdienst als normaal zou verwachten. Men vermoedt dat het om een probleem van klachterkenning of -herkenning gaat of een probleem van onderregistratie.

Bijna alle klachten die de ombudsdienst over Onderwijs ontvangt, worden hersteld. Dat gaat bij de ene soort van klachten eenvoudiger dan bij de andere. Het gaat veelal over onredelijke behandeltermijnen of slechte informatieverstrekking. Dat kan vrij simpel verholpen worden.

2.2. Aanbevelingen

De heer *Chris Nestor* geeft een overzicht van het klachtenbeeld met conclusies en aanbevelingen.

2.2.1. Studietoelagen

Aanbeveling 2009-12. De Vlaamse overheid, en met name de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, moet onderzoeken hoe studenten met een kandidatuurdiploma die in dezelfde richting nog hun bachelordiploma moeten behalen alvorens met de master te kunnen starten, gedurende dat bachelorjaar in aanmerking kunnen komen voor een studietoelage.

Als eerste onderwerp keert jaarlijks het aspect studietoelagen terug. Tijdens het academiejaar 2008-2009 was er heel veel aandacht voor de behandeltermijnen, omdat er een structureel probleem speelde inzake achterstand. In het academiejaar 2009-2010 blijkt het iets beter te gaan. Eind januari 2010 was al 68 percent van de dossiers afgehandeld, terwijl

dat in dezelfde periode van 2009 slechts 55 percent bedroeg. In absolute cijfers wordt dat verschil echter teniet gedaan omdat er in januari 2010 60.000 dossiers minder geregistreerd werden. Bovendien valt op dat in het najaar 2009 opnieuw een achterstand groeide, zowel bij de intake van dossiers als bij de verwerking. Eind januari, begin februari 2010 was die opgelopen tot twee maanden. Dat vindt de Vlaamse ombudsdienst te lang. De behandeltermijn blijft een probleem, al erkent men dat het piekmoment voor studietoelagen in het najaar ligt. Er moet aan worden gewerkt, omdat het voor een toestroom van klachten blijft zorgen van mensen die nog een dossier in behandeling hebben, die online merken dat hun gegevens nog niet zijn opgenomen na enkele maanden of van mensen die een ontvangstbevestiging nodig hebben voor inschrijving met beurstarief in het hoger onderwijs.

De ombudsdienst heeft in aanbeveling 2009-12 ingespeeld op de regelgeving en de mogelijke nood aan verfijning ervan. Met de hervorming van het hoger onderwijs zijn kandidaturen en licenties vervangen door bachelors en masters. Licenties zijn gelijkgesteld aan masters, maar bij kandidaturen en bachelors is dat niet het geval. Met een kandidatuurdiploma kan men niet starten in een mastersopleiding, vanwege de omschakeling van twee kandidatuursjaren plus twee licentiejaren, naar drie bachelorjaren en een masterjaar voor de meeste opleidingen. Het decreet van 8 juni 2007 betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap omvat wel overgangsmaatregelen om een studietoelage te ontvangen voor het overgangsjaar van een professionele bachelor aan een hogeschool naar een academische master aan een universiteit. Het is ook mogelijk van een academische master naar een andere studierichting over te stappen. Er is echter geen regeling voor een overgangsjaar voor wie vroeger een kandidatuur heeft afgewerkt en na stopzetting van de studie een tijd later alsnog met de masteropleiding wil starten. Dat lijkt de ombudsdienst niet logisch. Er wordt voorgesteld om alsnog in een studietoelagemogelijkheid te voorzien voor wie vanuit die situatie met de tweede academische cyclus wil beginnen.

2.2.2. Erkenning van buitenlandse diploma's

Aanbeveling 2009-13. Het Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming, moet zorgen voor een gecoördineerde verwerking van de aanvragen tot gelijkwaardigheid van buitenlandse studiebewijzen. Bij een negatieve beslissing moet er op een efficiënte wijze worden onderzocht of in een dossier een gelijkwaardigheid mogelijk is op een ander studieniveau dan het gevraagde. Ook de mogelijkheden om het diploma in te schakelen in een verkort studietraject moeten worden bekeken.

Met betrekking tot de erkenning van buitenlandse diploma's gingen klachten voornamelijk over een tekort aan afstemming en samenwerking tussen de diverse onderwijsniveaus. Tot en met 2009 zat de erkenning van buitenlandse diploma's hoger onderwijs en volwassenenonderwijs bij NARIC Vlaanderen (National Academic Recognition Information Centre), in de afdeling Hoger Onderwijs. Voor basis- en secundair onderwijs zat de erkenning bij andere afdelingen in het Agentschap voor Onderwijsdiensten (AgODi). De samenwerking liet het soms afweten. Zo was er een klacht van iemand van wie de aanvraag op het niveau secundair werd afgewezen, zonder meer. Door zijn klacht bij de Vlaamse ombudsdienst is de zaak opnieuw bekeken en onderzocht. Daarbij is opgemerkt dat er opties waren op het niveau van het volwassenenonderwijs. Dan pas is het dossier doorgestuurd en moest betrokkene heel wat gegevens opnieuw inleveren. Dat moet vlotter verlopen en meer geïntegreerd kunnen qua verwerking, stelt de ombudsdienst.

De aanbeveling 2009-13 gaat daarop in, maar is enigszins achterhaald omdat alles wat erkenning van buitenlandse diploma's aangaat intussen is ondergebracht in het nieuwe Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming (AKOV). Binnen die nieuwe structuur is de wil aanwezig om te werken aan een meer eenvormig systeem voor de verwerking van de gelijkwaardigheidsaanvragen. Het agentschap reageerde prompt op de opmerkingen en heeft een afspraak na de zomer van 2010 met de ombudsdienst om de nieuwe structuur en werking te bekijken.

2.2.3. Tolkuren voor dove leerlingen

Aanbeveling 2009-14. De Vlaamse overheid, en met name de minister van Onderwijs, moet maatregelen nemen om dove leerlingen meer ondersteuning te bieden, bijvoorbeeld door het verhogen van het aantal tolkuren waar leerlingen een beroep op kunnen doen.

Wat de scholen betreft, zijn er onder meer klachten over het probleem van de doventolkuren in scholen. Dove en slechthorende leerlingen kunnen gedurende een aantal uren een beroep doen op een tolk. Een aantal klachten leidden tot verbeteringen in de procedure en tot betere informatie in de omzendbrief over het herverdelen van opnieuw ter beschikking gestelde doventolkuren in de loop van het schooljaar. Niet alle scholen bleken te weten dat daarvoor een gemotiveerde aanvraag moet worden ingediend. Die informatie ontbrak ook in de omzendbrief. Een conclusie die blijft terugkomen is dat het aantal doventolkuren niet volstaat. Met aanbeveling 2009-14 wil de Vlaamse Ombudsdienst het probleem weer op de agenda zetten.

2.2.4. Zorgvuldigheid en controle: wachten op uitbetaling en herziening met terugwerkende kracht

Op pagina 130 van het jaarverslag gaat het om klachten over diensten die het ministerie van Onderwijs levert voor personeelsleden. Zo is er een klacht vanwege een leerkracht uit het dko waarvan de wedde plots gedurende een aantal jaren met terugwerkende kracht wordt berekend als bezoldiging in bijambt, dus zonder anciënniteit. De persoon in kwestie moest een heel bedrag terugbetalen. Bij dergelijke zaken rijzen heel wat vragen, stelt de heer Nestor. De verantwoordelijke dienst verwijst in zijn antwoord heel correct naar omzendbrieven en bestaande regelingen en het feit dat de beslissing inhoudelijk klopt. Zo gaat het ook met de taalafwijking: wie een niet-Nederlandstalig diploma heeft, kan een beperkt aantal jaren les geven, gesubsidieerd door de Vlaamse overheid, maar moet dan wel in orde zijn met de taalregelgeving. Vaak weten scholen van al die regelgevingen niet af, door de veelheid aan richtlijnen en regels. De overheid gaat er echter als vanzelfsprekend van uit dat scholen alle regels in detail kennen. Dat is ook al opgemerkt in het jaarverslag van de ombudsdienst van 2007. De vraag luidde toen vooral waarom schoolsecretariaten niet meer gericht geïnformeerd konden worden. De spreker verwijst naar het elektronisch personeelsdossier waarmee op basis van bepaalde parameters gerichte en geautomatiseerde informatie kan toegespeeld worden. Dat blijft dus een vraag.

2.2.4. Sancties: orde versus tucht

Vervolgens zijn er ook klachten over scholen zelf, van ouders, die vooral over communicatie en motivatie gaan. In die categorie zijn er twee items opgenomen in het jaarverslag. In eerste instantie gaat het over sancties die tegen kinderen kunnen worden genomen. Er wordt speciaal aandacht gevraagd voor het onderscheid tussen tuchtsancties en ordemaatregelen. Dat onderscheid wordt ook duidelijk in de Vlaamse regelgeving aangehouden. In de praktijk wordt er niet zo duidelijk mee omgesprongen. Ordemaatregelen zijn niet bedoeld om leerlingen uit te sluiten van het onderwijsaanbod. De Vlaamse overheid legt dan niet de procedurele regels op zoals het horen van ouders vooraf, schriftelijke motivatie, en dergelijke meer. De ombudsdienst stelt vooral dat een ordemaatregel die een preventieve schorsing oplegt, strikt beperkt moet zijn in de tijd en altijd gepaard moet gaan met begeleidende maatregelen die het recht op onderwijs helpen vrijwaren. Dat kan bijvoorbeeld gaan om het aanbieden van lesinhouden of aangepaste taken. Ook een goede communicatie met de ouders over het hoe en waarom van een sanctie, is voor de ombudsdienst belangrijk.

2.2.5. Motivering en reikwijdte van B-attesten

Aanbeveling 2009-15. Het GO! en de andere onderwijsverstrekkers moeten in het secundair onderwijs de beslissingen over de clausulering van bepaalde studierichtingen

voldoende afwegen. De motivering moet duidelijk vermelden welke elementen er in overweging worden genomen en op basis van welke motieven wordt besloten om een leerling van bepaalde studierichtingen uit te sluiten.

Aanbeveling 2009-15 gaat over de B-attesten en de onvoldoende motivatie ervan. Op pagina 133 van het jaarverslag staat een klacht over een leerling die een uitsluiting kreeg voor het tweede leerjaar van de eerste graad. Dan rest hem nog enkel het beroepsvoorbereidend jaar. Dat valt zeer zwaar en bij het toegekende B-attest werd geen enkele motivatie voor de beslissing gevoegd. Over het geval is een lange discussie gevoerd met de school en het gemeenschapsonderwijs, waarbij werd gesteld dat de bezwaarperiode voor het aanvechten van het B-attest al lang verstreken was. De notulen van de delibererende klassenraad gaven evenmin verdere toelichting. Er was zodoende geen mogelijkheid om verdere toelichting te verstrekken. De ouders hadden er de nadruk op gelegd dat ze geen intentie koesterden om het attest te betwisten en dat ze zich ervan bewust waren dat de bezwaartermijn al verstreken was. Ze wilden alleen enige verklaring horen. De aanbeveling ter zake strekt ertoe voor B-attesten in de eerste plaats een zorgvuldige afweging in acht te nemen van de uit te sluiten studierichtingen en om per richting die wordt opgesomd duidelijk te motiveren waarom de uitsluiting daar geldt. Ten tweede moeten de elementen die in overweging zijn genomen om de uitsluitingen te rechtvaardigen worden opgenomen.

2.2.6. Algemene aanbeveling

Aanbeveling 2009-31. De Vlaamse overheid moet er rekening mee houden dat een op zich goede maatregel slachtoffer kan worden van zijn eigen succes en moet een draaiboek ontwikkelen voor het geval dat zich een dergelijke situatie voordoet.

De heer *Nan Van Zutphen* stelt dat de Vlaamse Ombudsdienst een goed werkende instantie is die als klankbord fungeert voor mensen die nergens anders terecht kunnen. Die werking gaat verder dan dat, stelt de spreker. Zo moeten er structurele aanbevelingen geformuleerd worden over bepaalde thema's en de dienst moet als enige binnen de Vlaamse overheid het hele plaatje zien over al die thema's heen. Er lijkt in die zin een stramien te ontdekken in een aantal maatregelen, bijvoorbeeld inzake studietoelagen, renovatiepremies wonen, groenestroomcertificaten energie enzovoort.

Bij – naar verwachting – zeer succesvolle maatregelen laat de Vlaamse overheid na degelijke begeleidende maatregelen te voorzien, op het gebied van personeelsinzet, van organisatie, waardoor de afhandeling van maatregelen vertraging oploopt. Er is ontoereikende ondersteuning en er duiken klachten op over de trage verwerking. De desbetreffende overheidsdienst staat onder druk en verwaarloost de communicatie. Ook daarover lopen klachten binnen. Met tussentijdse maatregelen probeert men dan, zij het te laat, de problemen te herstellen. Die cyclus herhaalt zich keer op keer. De Vlaamse Ombudsdienst raadt aan dat stramien te voorkomen in de mate van het mogelijke en waar het te voorspellen valt. Tegelijk erkent men dat dit niet altijd te voorspellen is. Een domeinoverschrijdend draaiboek kan veel ellende voorkomen. De ombudsdienst hoopt daarmee ook ervoor te kunnen zorgen dat ze niet jaar na jaar hetzelfde verhaal moeten vertellen.

3. Bespreking

Mevrouw *Gerda Van Steenberge* wilde graag weten op basis van hoeveel klachten de conclusies van de Vlaamse Ombudsdienst worden opgesteld. Ze neemt echter de relativering van de cijfers als informatie ter zake mee.

Uit de casussen merkt het lid dat een beperkt aantal klachten ook aan andere diensten wordt gericht, zoals die van ouders over scholen bij het Kinderrechtencommissariaat. Hoe staat het met de bekendheid van de Vlaamse ombudsdienst bij de burger en de communicatie naar de burger? Het lid meent dat het Kinderrechtencommissairaat beter bekend is bij de bevolking, zeker inzake onderwijs.

De heer *Nan Van Zutphen* stelt dat er onderzoek is gevoerd naar de bekendheid van de ombudsdienst bij de burger, maar dat het werkterrein zo breed is dat het ook veel moeilijker is om zeer doelgericht te communiceren. De communicatie is doorgaans zeer algemeen en dat is een beperking. De Vlaamse ombudsdienst streeft ernaar zoveel mogelijk klachten bij de diensten zelf te laten oplossen. Daartoe dienen de eerstelijns- en tweedelijnsklachtenverwerking. De ombudsdienst wil niet zoveel mogelijk klachten naar zich toe trekken.

De heer *Chris Nestor* voegt daaraan toe dat er een groot verschil is tussen de klachten die sneller bij de ombudsdienst terecht komen, namelijk over overheidsdiensten, en andere, zoals klachten over situaties in een school zelf. Het Kinderrechtencommissariaat krijgt doorgaans meer klachten vanwege de minderjarigen zelf over probleemsituaties, terwijl de Vlaamse Ombudsdienst doorgaans met klachten via ouders te maken krijgt, zoals bij de B-attesten. Het Kinderrechtencommissariaat fungeert veel meer als vertrouwenspersoon. In de praktijk is er ook overleg tussen beide als het gaat over gelijklopende klachten om dubbel werk te vermijden.

De heer *Nan Van Zutphen* stelt nog dat de feitelijke overlapping minimaal is en dat er naar een oplossing wordt gezocht als er sprake van is. Er wordt veel geïnvesteerd in de bekendheid van de Vlaamse ombudsdienst. De wissels van de respectieve ombudsmannen waren in die zin geen goed punt. De spreker beaamt dat de dienst zo breed mogelijke bekendheid moet genieten.

Mevrouw *Vera Celis* verheugt zich over het feit dat het aantal klachten over onderwijs goed meevalt en dat ze vrij goed worden opgelost. Ze meent dat de automatische toekenning van studietoelagen een deel van de klachtenproblematiek ter zake zal doen verdwijnen.

Met betrekking tot de behoefte aan een noodplan voor de toekenning van succesvolle maatregelen zoals studietoelagen en premies, vraagt het lid naar de rol van de Vlaamse ombudsdienst als adviseur in dat verband. Kan de ombudsdienst concrete voorstellen doen?

De heer *Van Zutphen* stelt dat de Vlaamse Ombudsdienst wel voorstellen kan doen, maar stelt dat het vooral belangrijk is dat een dergelijk domeinoverschrijdend probleem wordt gedetecteerd. De dienst kan voorstellen doen, maar het behoort niet tot hun taak om oplossingen in detail uit te werken.

De heer *Boudewijn Bouckaert*, voorzitter, maakt de vergelijking met justitie waar de impact van strafrechtelijke maatregelen vaak niet goed wordt ingeschat, waarna de parketten ze moeten toepassen zonder enige vorm van kader- of budgetaanpassingen. Hij vindt het interessant dat de ombudsdienst hetzelfde probleem signaleert bij toekenning van positieve maatregelen op Vlaams niveau. Het lijkt de heer Bouckaert evident dat erover wordt nagedacht hoe men op dat probleem structureel kan anticiperen en refereert onder meer aan de budgettaire impact van de dienstencheques die ook veel te laag was ingeschat. Hij denkt aan de reguleringsimpactanalyse als een voorbeeld van oplossing, al gaat het niet om regulering maar veeleer om faciliteringsmaatregelen.

De heer *Chris Nestor* pikt in op het aspect automatisering van de studietoelagen, die als positief wordt beschouwd. Een aantal mensen die er recht op hebben, blijken ze nog steeds niet aan te vragen, ondanks de vele communicatie-inspanningen om de bekendheid van de studietoelagen te verbeteren. Voor de klachten over snelle behandeltermijn en goede up-to-date-informatie meent hij dat het weinig verschil zou maken. Die klachten lopen binnen in december, januari en februari en de vraag naar waar de studietoelage blijft, vervalt niet, ook niet bij automatische toekenning. In het jaarverslag op bladzijde 124 is een paragraaf opgenomen over de databank hoger onderwijs waarin het aantal studiepunten wordt geregistreerd. De dienst Studietoelagen moet het aantal studiepunten kennen die

een student het jaar eerder heeft verworven voor de toekenning van een studiebeurs. Men moet weten voor hoeveel studiepunten de student is ingeschreven om het bedrag te berekenen. Men blijkt er niet altijd in te slagen over die gegevens te beschikken tegen oktober en dus blijven dezelfde vragen spelen.

Op bladzijde 134 van het jaarverslag wordt gerefereerd aan aanbeveling 2008-14 die wordt hernomen uit het vorige jaarverslag. Die strekte ertoe dat in het jaar van een feitelijke scheiding al rekening te kunnen houden met het inkomen van de alleenstaande ouder en niet met de gezamenlijke aanslag die dat jaar nog geldt. In het decreet van 8 mei 2009 houdende bepalingen betreffende het onderwijs XIX is een decretale basis gelegd om dat te veranderen. De Vlaamse Ombudsdienst drukt in zijn verslag de hoop uit dat er snel een uitvoeringsbesluit zou komen. Dat blijkt voorlopig opgeschort omdat het informatie is die niet uit een of andere eigen databank kan worden geput en dat zou de automatische toekenning belemmeren. De ombudsdienst heeft opnieuw een aanbeveling geformuleerd ter verfijning van de regelgeving ter zake.

De voorzitter,

Boudewijn BOUCKAERT

De verslaggever,

Jos DE MEYER